

Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß)

zu dem von den Abgeordneten Gansel, Amling, Bachmaier, Bahr, Bernrath, Bindig, Frau Blunck, Brück, Büchner (Speyer), Catenhusen, Collet, Conradi, Frau Dr. Däubler-Gmelin, Dreßler, Duve, Dr. Ehmke (Bonn), Dr. Emmerlich, Fischer (Homburg), Fischer (Osthofen), Frau Fuchs (Verl), Gerstl (Passau), Frau Dr. Hartenstein, Dr. Hauchler, Heistermann, Hiller (Lübeck), Dr. Holtz, Horn, Frau Huber, Immer (Altenkirchen), Jahn (Marburg), Jungmann, Kiehm, Kißlinger, Klein (Dieburg), Dr. Klejdzinski, Klose, Kühbacher, Kuhlwein, Lambinus, Löffler, Frau Luuk, Frau Dr. Martiny-Glotz, Neumann (Bramsche), Dr. Nöbel, Frau Odendahl, Paterna, Peter (Kassel), Rapp (Göppingen), Frau Renger, Reuter, Roth, Schäfer (Offenburg), Schanz, Dr. Scheer, Schlaga, Frau Schmidt (Nürnberg), Dr. Schmude, Schröer (Mülheim), Schulte (Unna), Frau Simonis, Frau Dr. Skarpelis-Sperk, Dr. Soell, Steiner, Stiegler, Stobbe, Toetemeyer, Verheugen, Voigt (Frankfurt), Waltemathe, Wartenberg (Berlin), Weisskirchen (Wiesloch), Westphal, Dr. de With, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD eingebrachten

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Kriegswaffenkontrolle — Drucksache 10/3342 —

A. Problem

Der ungewöhnlich weite Ermessensspielraum der Bundesregierung bei der Kontrolle der Herstellung des Handels mit Kriegswaffen wird beanstandet. Eine gerichtliche Kontrolle der Genehmigungspraxis ist weitgehend ausgeschlossen. Der Deutsche Bundestag ist bei der Definition von Kriegswaffen von der Mitwirkung ausgeschlossen. Es bestehe dadurch keine Sicherung, daß insgesamt die Kontrollpflicht nach Artikel 25 GG erfüllt werde.

Außerdem soll die öffentliche Werbung für Kriegswaffen verboten werden.

B. Lösung

Die Mehrheit im Ausschuß lehnt den Antrag ab. Die Regelungen des Kriegswaffenkontrollgesetzes und seine Handhabung seien äußerst restriktiv. Der Export von Kriegswaffen habe nur einen geringen Anteil am Rüstungsgüterexport der Bundesrepublik Deutschland. Die Kooperation mit anderen NATO-Ländern würde erschwert. Vorgeschlagene Definitionen seien zu unbestimmt. Gegen die Einrichtung eines Beauftragten für die Kriegswaffenkontrolle ohne eine im Grundgesetz festgelegte Ermächtigung bestehen Bedenken.

Mehrheit im Ausschuß**C. Alternativen**

Die Antragsteller halten an ihren Vorschlägen fest, eine Änderung der Kriegswaffenliste und die Länderliste gesetzlich zu normieren. Die Genehmigungen für Exporte in Staaten der Länderliste sollen mit einer Endverbleibsklausel versehen werden. Die Kriegswaffenliste soll um einen Auffangtatbestand und eine gesetzliche Fiktion ergänzt werden. Für die Länderliste werden die Mitgliedstaaten der OECD vorgeschlagen. Darüber hinaus wird die Einrichtung eines Beauftragten des Deutschen Bundestages für die Kriegswaffenkontrolle gefordert.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf — Drucksache 10/3342 — abzulehnen.

Bonn, den 13. November 1985

Der Ausschuß für Wirtschaft

Dr. Unland	Lattmann
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Lattmann

I.

Der Gesetzentwurf wurde in der 140. Sitzung am 23. Mai 1985 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Wirtschaft, zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß, an den Rechtsausschuß, an den Verteidigungsausschuß und an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie zur Mitberatung und gemäß § 96 GO an den Haushaltsausschuß überwiesen.

II.

Der Gesetzentwurf beanstandet den ungewöhnlich weiten Ermessensspielraum der Bundesregierung bei der Kontrolle der Herstellung und des Handels mit Kriegswaffen. Eine gerichtliche Kontrolle der Genehmigungspraxis der Bundesregierung sei weitgehend ausgeschlossen. Dies gelte insbesondere gegenüber rechtswidrigen Genehmigungen. Vor allem seien rechtswidrige Genehmigungen von Kriegswaffenexporten durch Amtsträger nicht strafbewehrt. Bei der Definition von Kriegswaffen sei der Deutsche Bundestag von der Mitwirkung ausgeschlossen. Es bestehe dadurch keine Sicherung, daß insgesamt die Kontrollpflicht nach Artikel 25 GG erfüllt werde. Daher seien gesetzgeberische Maßnahmen zur Sicherung der Kriegswaffenkontrolle von besonderer Dringlichkeit.

Vorgeschlagen werden folgende Maßnahmen:

1. Eine Änderung der Kriegswaffenliste und damit die Definition der Kriegswaffeneigenschaft soll einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Technischen Veränderungen soll der der Kriegswaffenliste hinzugefügte Auffangtatbestand Rechnung tragen. Die Anpassung der Kriegswaffenliste soll in Zukunft dadurch gewährleistet werden, daß der durch das Gesetz zu schaffende Beauftragte des Deutschen Bundestages für die Kriegswaffenkontrolle verpflichtet wird, dem Deutschen Bundestag jährlich die erforderlichen Empfehlungen vorzulegen.
 2. Der Ermessensspielraum der Bundesregierung für Genehmigungen soll über die Regelungen des Außenwirtschaftsrechts hinaus schon bei der Produktion — nicht erst beim Export — beschränkt werden.
 3. Die Länderliste soll ebenfalls gesetzlich festgelegt werden. Der Deutsche Bundestag sei bei seiner Entscheidung gemäß Artikel 1 Abs. 2 GG gehalten, der Lage der Menschenrechte im jeweiligen Staat Rechnung zu tragen und entwicklungspolitische Kriterien möglicherweise zu berücksichtigen. Nach dem Friedensgebot des Grundgesetzes seien Waffenexporte nicht zulässig, wenn die Gefahr bestehe, daß sie zu friedensstörenden Handlungen verwendet werden.
 4. Die Genehmigungen der Bundesregierung für Exporte in Staaten der Länderliste soll mit einer Endverbleibsklausel versehen werden, um Transfers über andere Staaten zu verhindern.
 5. Verstöße gegen zwingende Versagungsgründe sollen nicht nur die Nichtigkeit der Genehmigung zur Folge haben, sondern auch zur Strafbarkeit führen, wenn den Beteiligten die Voraussetzungen bekannt sind, nach denen die Genehmigung nicht hätte erteilt werden dürfen.
 6. Es wird daher auch eine Strafvorschrift für Amtsträger eingeführt, wobei eine grobe Dienstpflichtverletzung, die auch erfolgsqualifiziert sein muß, Voraussetzung ist.
 7. Die Kriegswaffenliste soll aus bündnispolitischen Gründen um den bereits erwähnten Auffangtatbestand und eine gesetzliche Fiktion ergänzt werden, um Kooperations- und Umgehungsgeschäfte besser erfassen zu können. Damit soll verhindert werden, daß die Produktion von Teilen von Kriegswaffen und der Handel mit ihnen dem Genehmigungsverfahren des Kriegswaffenkontrollgesetzes entzogen werden. Dies geschehe z. B. durch die Herstellung einer Kriegswaffe außerhalb der Genehmigungszuständigkeit der Bundesregierung durch den Zusammenbau einzelner Teile, die aus der Bundesrepublik Deutschland stammten. (Hinweis: Schon nach § 4 a des geltenden Kriegswaffenkontrollgesetzes sind auch Auslandsgeschäfte über Kriegswaffen, die sich außerhalb des Bundesgebietes befinden, genehmigungspflichtig.) Teile, die bei Rüstungsgütern Verwendung finden, sollen im Regelungsbereich des Außenwirtschaftsgesetzes verbleiben.
- Für eine zwingende Versagung der Genehmigung soll nicht ausreichend sein, daß eine Verwendung als Teil einer Kriegswaffe nicht auszuschließen sei. Die Genehmigungsbehörde sei insoweit zur Nachprüfung verpflichtet.
- Produktionsmittel, Konstruktionszeichnungen und sonstige Fertigungsunterlagen für Kriegswaffen sollen ebenfalls den schärferen Bestimmungen des Kriegswaffenkontrollgesetzes unterworfen werden, wenn sie ausschließlich für die Produktion von Kriegswaffen Verwendung finden können. Dies entspreche ebenfalls der Zielsetzung des Artikels 26 GG.
- Der Export von Kriegswaffen aus privater Koproduktion deutscher und ausländischer Rüstungsunternehmen soll auf den Endverbleib in den Ländern der Länderliste beschränkt bleiben. Wenn die Koproduktion von der Bundesregierung mit der Regierung eines verbündeten Landes vereinbart worden ist, soll eine Ausnahmeregelung gelten, indem zunächst versucht wird,

eine restriktive Waffenexportpolitik durchzusetzen. Dabei sollen alle sicherheits- und bündnispolitischen Aspekte bei der konkreten Vertragsgestaltung abgewogen werden. Zur parlamentarischen Kontrolle soll die Zustimmung des Deutschen Bundestages oder der „zuständigen“ Ausschüsse (Auswärtiger Ausschuß und Verteidigungsausschuß) erforderlich sein. Die haushaltsrechtliche Zustimmung soll künftig nicht mehr allein genügen. Dieses Verfahren entspreche dem Zustimmungsverfahren bei der Verteidigungshilfe nach dem NATO-Vertrag. Damit wird bei Regierungsvereinbarungen auch ein Export in weitere Länder möglich.

8. Als Länderliste werden die Mitgliedstaaten der OECD vorgeschlagen, da sie Rechtsstaaten und demokratisch regiert seien. Sie lägen nicht in Spannungsgebieten und gehörten nicht zu den unterentwickelten Ländern. Dies gelte auch für die Türkei.
9. Es soll die bereits erwähnte Institution eines Beauftragten des Deutschen Bundestages für die Kriegswaffenkontrolle geschaffen werden. Dieser soll die Befugnis haben, gegen rechtswidrig erteilte Genehmigungen zu klagen, wenn kein klagebefugter Kläger vorhanden ist. Es soll jedoch vermieden werden, daß die Beziehungen der Bundesregierung zu anderen Staaten gestört oder unnötig belastet werden. Daher soll der Beauftragte auch die Befugnis erhalten, Vorinformationen zu sammeln und Beanstandungen auf vertraulichem Wege geltend zu machen. Der Beauftragte soll einen Bericht an den Deutschen Bundestag abgeben, der durch seine Veröffentlichung die Möglichkeit der Diskussion im Plenum eröffnet. Damit wird politisch die Erwartung verbunden, ausführlicher und zuverlässiger über die Genehmigungspraxis der Bundesregierung informiert zu werden. Aufgrund der Erfahrungen mit den Berichten soll in Zukunft entschieden werden, ob der Deutsche Bundestag Richtlinien für einen solchen Bericht beschließen soll.

Die Fraktion der SPD hat zusätzlich in den Ausschußberatungen folgenden Ergänzungsantrag eingebracht:

- „1. Hinter § 4a KriegswaffenkontrollG wird folgender § 4b neu eingefügt:

§ 4

Öffentliche Werbung für Kriegswaffen

Werbung in der Öffentlichkeit, insbesondere Anzeigenwerbung jeglicher Art, mit dem Ziel, Kriegswaffen zu verkaufen, ist verboten. Satz 1 gilt entsprechend für Werbung, mit der eine natürliche Person oder ein Unternehmen unter Hinweis auf seine Beteiligung an der Herstellung oder dem Vertrieb von Kriegswaffen für sich wirbt.

2. Hinter § 16 wird folgender § 17 neu eingefügt:

§ 17

Strafbarkeit öffentlicher Werbung für Kriegswaffen

Wer unter Verstoß gegen § 4b für Kriegswaffen wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.“

III.

Der Haushaltsausschuß hat in seiner Beratung am 19. Juni 1985 mehrheitlich den Gesetzentwurf abgelehnt. Die Fraktion der SPD und die Fraktion DIE GRÜNEN haben für den Gesetzentwurf gestimmt.

Der Auswärtige Ausschuß hat in seiner Sitzung am 25. September 1985 mehrheitlich beschlossen, dem federführenden Ausschuß zu empfehlen, die Vorlage abzulehnen.

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat in seiner Sitzung am 2. Oktober 1985 aus entwicklungspolitischer Sicht mit Mehrheit beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs und des Ergänzungsantrags zu empfehlen.

Der Verteidigungsausschuß hat in seiner Sitzung am 23. Oktober 1985 beschlossen, dem federführenden Ausschuß für Wirtschaft zu empfehlen, den Gesetzentwurf einschließlich des Ergänzungsantrags abzulehnen. Dieser Beschluß ist mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen gefaßt worden.

Ebenfalls am 23. Oktober 1985 hat der Rechtsausschuß mit Mehrheit empfohlen, den Gesetzentwurf aus rechtlichen Gründen abzulehnen. Mit Mehrheit wurde folgender Antrag der SPD-Fraktion abgelehnt:

- „1. Der Gesetzentwurf entspricht Artikel 26 GG.
2. Durchgreifende rechtsförmliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf bestehen nicht.
3. Zustimmung zu dem Gesetzentwurf wird empfohlen.“

IV.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Gesetzentwurf in seiner 50. Sitzung am 13. November 1985 beraten.

Die Mehrheit im Ausschuß war der Auffassung, das Kriegswaffenkontrollgesetz sei weltweit eine der strengsten gesetzlichen Regelungen dieser Materie, indem es ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt festlege. Auch die Handhabung des Gesetzes könne im internationalen Vergleich als besonders streng bezeichnet werden. Die Bundesregierung habe sich durch veröffentlichte Grundsätze, nämlich die politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern nach dem Beschluß vom 28. April 1982 (vgl. Bulletin Nr. 38, S. 309 ff. vom 5. Mai 1982), selbst Grenzen gesetzt, indem sie an den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, gemessen an der Praxis anderer Länder, besonders hohe Anforderungen stellt.

Innerhalb des Exports von Rüstungsgütern habe der Export von Kriegswaffen regelmäßig nur einen geringen Anteil. Die Kriegswaffenausfuhren hätten im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1984 ca. 2,3 Mrd. DM, d. h. 0,54 v. H. der gesamten deutschen Ausfuhr und 0,14 v. H. des Bruttosozialprodukts betragen. Davon seien zwar ca. 70 v. H. in Länder außerhalb des NATO-Bereichs geliefert worden. Diese Lieferungen

hätten jedoch fast ausschließlich, nämlich zu etwa 90 v. H., aus Schiffen bestanden. Im internationalen Vergleich stehe die Bundesrepublik Deutschland mit 3,8 v. H. bzw. 3,4 v. H. Anteil an den weltweiten Waffenlieferungen an 5. Stelle.

Die Ausweitung der Kriegswaffenliste auf z. B. Subkomponenten, Produktionsmittel, Konstruktionszeichnungen würde den Kriegswaffenbegriff des Kriegswaffenkontrollgesetzes aufgeben.

Sie hätte jedoch zur Folge, daß auch zivil verwendbare bi- oder ambivalente Gegenstände, Organismen oder Substanzen nicht nur den Regelungen des Ausfuhrwirtschaftsrechts, sondern automatisch auch sämtlichen inländischen Genehmigungserfordernissen des Kriegswaffenkontrollgesetzes unterworfen werden müßten. Das Herstellen, Befördern, Überlassen und Erwerben wäre nur nach vorheriger Genehmigung zulässig. Derartige weitgehende Genehmigungspflichten und der damit verbundene unübersehbare bürokratische Aufwand würden eine zeitgerechte Belieferung der Bundeswehr und der Bündnispartner kaum noch zulassen; sie würden aber auch schwere Nachteile für die betroffene Wirtschaft mit sich bringen.

Die Beschaffungen für die Bundeswehr würden in großem Umfang durch Kooperation mit anderen NATO-Ländern durchgeführt. Dies sei vor allem zusammen mit Frankreich der Fall. Da Frankreich dem Rüstungsexport große politische und wirtschaftliche Bedeutung beimesse, habe es in der Vergangenheit bei Kooperationsvereinbarungen stets darauf bestanden, unbehindert exportieren zu können. Dies treffe im Prinzip auch auf die übrigen wichtigsten Kooperationspartner, nämlich Italien, Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika, zu. Die Bundesregierung hat versichert, sich zu bemühen, durch Einwirken auf die Partnerländer bei deren Exporten aus Koproduktionen die deutschen Exportgrundsätze zur Geltung zu bringen. Eine Regelung, die Zulieferungen deutscher Unternehmen jedoch nur zuläßt, wenn auch der ausländische Kooperationspartner das Kooperationsprodukt ausschließlich an ein Land aus dem Kreis der in dem Antrag bezeichneten 24 OECD-Länder liefert, würde die Kooperationstätigkeit im wesentlichen unmöglich machen. Die vorgesehene Ausnahmeregelung, wonach solche Zulieferungen genehmigt werden könnten, wenn der Deutsche Bundestag der betreffenden Kooperation zugestimmt habe, reiche nicht aus, die Kooperationsproblematik zu lösen. Dies gilt vor allem dann, wenn über den „Auffangtatbestand“ und die „Fiktion“ die Kriegswaffenliste gegenständlich auf Bestandteile und Produktionsmittel zur Herstellung von Kriegswaffen ausgeweitet würden. Darüber hinaus blieben die Behinderungen für private Kooperationen faktisch bestehen.

Gerade bei den kostenaufwendigsten Rüstungsbeschaffungen, insbesondere auf dem Luftfahrt-, Radfahrzeug-, Rohraffen- und Elektroniksektor, müsse die Bundesrepublik Deutschland somit auf die billigste und gesamtwirtschaftlich vorteilhafteste Möglichkeit der Beschaffung verzichten. Es bleiben dann nur noch die Alleinentwicklung oder der

Erwerb, die jedoch dann zu weitaus höheren Kosten durchgeführt werden müßten. Zum Beispiel würden sich die Preise der für die von der Bundeswehr anzuschaffenden Waffen und Waffensysteme infolge der durch die Exportrestriktionen bedingten Verminderung der Stückzahlen erhöhen und damit zu einem Mehrbedarf an Haushaltsmitteln führen. In vielen Fällen würden die vom Bund vorfinanzierten erheblichen Entwicklungskosten für neue Waffensysteme nicht mehr anteilig zurückfließen, soweit es um die Belieferung von Drittländern geht. Auch die Verteidigungslasten für den Bund würden somit erhöht.

Außenpolitisch könne auch den Ländern der Dritten Welt ein Verteidigungsbedürfnis nicht generell abgesprochen werden. Mit dem Verbot, Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter in solche Länder zu liefern, würden daher auch Lieferungen unmöglich gemacht, die aus außenpolitischen und sicherheitspolitischen Gründen notwendig sein könnten.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen die Einrichtung eines Beauftragten für die Kriegswaffenkontrolle ohne eine im Grundgesetz festgelegte Ermächtigung. Nach dem Umfang seiner Aufgaben soll der Beauftragte für die Kriegswaffenkontrolle ein Hilfsorgan des Parlaments sein.

Eine Regelung, durch Gesetz anzuordnen, daß eine Genehmigung nichtig sei, wenn Grund zu der Annahme bestehe, daß Kriegswaffen und Rüstungsgüter nicht in das bezeichnete Endverbleibsländ verbracht würden, ist nach Auffassung der Mehrheit des Ausschusses überflüssig. Bei richtiger Auslegung der vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen folge schon aus dem bisherigen Recht, daß ungenehmigt handelt, wer Kriegswaffen in ein anderes Endverbleibsländ verbringt oder verbringen läßt, als genehmigt worden ist. Andererseits erscheine es bedenklich, die Nichtigkeitsfolge bereits an den bloßen, wenn auch begründeten, Verdacht zu knüpfen. Dies gilt vor allem dann, wenn sich dieser später als unbegründet erweisen sollte.

Zur Schaffung eines Auffangtatbestandes und zur Bestimmung einer Fiktion vertritt die Mehrheit des Ausschusses für Wirtschaft die Meinung, daß subjektive Merkmale — wie „zur Herstellung/zum Einbau bestimmt“, „die Bestandteile werden sollen“, „Verwendungszweck“ — und unbestimmte Rechtsbegriffe — wie „bei denen sich aus den Umständen ergibt“ — für die Definition einer Kriegswaffe ungeeignet sind, da es an einer Nachprüfbarkeit fehlt. Wenn sich die Zweckbestimmung ändere, müsse sich außerdem auch die Kriegswaffeneigenschaft ändern. Schon aus Gründen der Praktikabilität stelle daher das geltende Recht ausschließlich auf objektive Merkmale ab. Hinzu komme, daß der Kriegswaffenbegriff von entscheidender Bedeutung für die strafrechtlichen Bestimmungen des Kriegswaffenkontrollgesetzes sei. Demgemäß müsse nach dem Bestimmtheitsgebot des Grundgesetzes jederzeit klar und eindeutig festgestellt werden können, was eine Kriegswaffe ist. Dies wäre nicht gewährleistet, wenn der Kriegswaffenbegriff von subjektiven Merkmalen abhängig gemacht wird, die zudem beim Empfänger der Kriegswaffen im Ausland festge-

stellt werden müßten. Ohne Strafbewehrung wäre eine Erweiterung der Liste jedoch wirkungslos. Eine Strafvorschrift für Amtsträger erscheine nicht erforderlich, da bisher kein Fall bekannt ist, in dem die Genehmigungsbehörden entgegen den gesetzlichen Vorschriften Genehmigungen erteilt hätten. Es wäre auch kein Grund ersichtlich, warum bei der Vielzahl von Genehmigungstatbeständen im öffentlichen Recht gerade im Bereich des Kriegswaffenkontrollgesetzes Strafvorschriften geschaffen werden müßten.

Im übrigen sei weltweit eine Zunahme der Rüstungsproduktion festzustellen. Jeder Rückzug eines Staates aus der Produktion von Kriegswaffen führt dazu, daß die Herstellung in einem anderen Staat, in dem diese Produktion eine zentrale Rolle spielt, ausgeweitet wird.

Der Ausschuß für Wirtschaft empfiehlt mit großer Mehrheit bei sechs Gegenstimmen und zwei Enthaltungen dem Deutschen Bundestag, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Lattmann

Berichterstatter

